

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

**Mercredi 8 octobre  
2014  
16 h 30**

Communication de M. Joaquim Pueyo sur la situation en Irak  
et l'implication de l'Union européenne .....





**Communication sur l'Union européenne et  
l'Irak**  
de M. Joaquim Pueyo

Réunion de commission du 8 octobre 2014.

L'actualité tragique en Irak a motivé le déplacement du Président de la République dans ce pays le 12 septembre. Elle est également à l'origine de l'organisation, par notre pays, de la Conférence internationale qui s'est tenue à Paris lundi 15 septembre.

La France s'implique dans les efforts de la communauté internationale pour rétablir la paix et la sécurité en Irak. Elle s'est dite très vite prête à participer à une opération militaire conduite dans la région par les États-Unis contre « l'État islamique » que nous appellerons Daech, selon la terminologie préconisée puisqu'il s'agit en réalité d'un groupement terroriste. Le ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius avait en effet précisé dès le début de septembre que notre pays participerait si nécessaire à une action militaire aérienne en Irak.

Cette actualité internationale soulève également la question de la position de l'Union européenne. Le Traité de Lisbonne a en effet créé un Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (article 18) et un service diplomatique, dans l'objectif de permettre à l'Europe de parler d'une seule voix et d'agir en commun le cas échéant.

Je souhaite donc faire aujourd'hui avec vous un point sur l'action – d'aucuns préféreront dire l'inaction – de l'Union européenne dans cette crise depuis le mois d'août.

**Sur le volet humanitaire** : l'Union européenne a été plutôt réactive dès le mois d'août puisque la Commission européenne a annoncé le 12 août qu'elle allait accorder 5 millions d'euros supplémentaires à l'Irak, afin de venir en aide aux populations déplacées du fait de ce nouveau conflit. Cela porte l'aide totale de l'Union pour l'Irak seul à 17 millions d'euros en 2014. Même si, face à l'ampleur des besoins, certains peuvent juger cela insuffisant, cet effort est loin d'être négligeable compte tenu de la conjoncture économique en Europe. Il s'ajoute aux aides consenties pour l'ensemble de la région. Les 28 se sont mis d'accord pour renforcer la coordination humanitaire et en confier les rênes à la Commission.

**Sur le volet politique et militaire** : la décision de la France de livrer des armes aux Kurdes d'Irak, confirmée par François Hollande le 14 août, suite à la demande formulée par le Président du Gouvernement régional du Kurdistan d'Irak, Massoud Barzani, a fait un peu bouger les lignes au sein de l'Union européenne. Jusqu'alors, les 28 étaient seulement tombés d'accord sur l'envoi d'une aide humanitaire mais, **réunis en urgence le 15 août, les États de l'Union européenne ont décidé d'apporter une réponse politique commune** face au drame vécu par les minorités chrétienne et yazidie menacées d'extermination. Ce sont la France et l'Italie qui ont demandé cette réunion d'urgence. Laurent Fabius s'est fortement impliqué pour l'obtenir.

La position commune adoptée est un **premier pas, certes mesuré**, puisque le communiqué du Conseil Affaires étrangères du 15 août 2014 énonce que « *l'Union européenne salue le fait que certains pays vont répondre favorablement à la demande des forces de sécurité kurdes* ».

C'est néanmoins l'expression d'un soutien de l'Union en tant que telle à ceux de ses 28 États membres qui concrètement vont apporter une aide militaire en Irak, la décision de fournir cette aide continuant à revenir à chaque État membre.

**Cette prise de position commune n'était pas évidente, les 28 s'étant montrés très divisés sur la façon de fournir une aide.**

Les pays les plus engagés dans le soutien aux Kurdes se sont révélés être : la France, qui a annoncé l'envoi d'armes

« sophistiquées », mais aussi la Grande-Bretagne, qui a envisagé « favorablement » la possibilité d'armer les forces kurdes. Les pays qui se sont montrés les plus réticents sont notamment : la Suède, l'Irlande, la Finlande et l'Autriche, hostiles par principe à la fourniture d'armes en zones de conflit, ou inquiets d'éventuelles tentations indépendantistes kurdes. Les Allemands, très réticents dans un premier temps, ont fait taire leurs réserves. Le ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier a alors déclaré : « *Les Européens ne doivent pas se limiter à saluer le combat courageux des forces kurdes. Nous devons aussi faire quelque chose pour répondre à leurs besoins* ».

**Par ses conclusions du 30 août, le Conseil européen a renforcé la prise de position commune** du 15 août, en déclarant notamment : « *L'Union européenne est déterminée à contribuer à contrer la menace que représentent l'EIL (État islamique en Irak et au Levant) et les autres groupes terroristes en Irak et en Syrie, comme le demande la résolution 2170 du Conseil de sécurité des Nations unies. [...] Le Conseil européen soutient la décision prise par certains États membres de livrer du matériel militaire en Irak, y compris aux autorités régionales kurdes* ».

Le 3 septembre, après la décapitation d'un second journaliste américain, l'Union européenne s'est dite « *plus que jamais engagée à soutenir les efforts internationaux pour combattre l'État islamique* », selon un communiqué publié par le service diplomatique européen. Elle a réaffirmé ensuite qu'elle demeurerait « *plus que jamais unie dans son engagement à soutenir les efforts internationaux contre les groupes terroristes* » après l'assassinat du citoyen français Hervé Gourdel, le 24 septembre.

**La question du niveau souhaitable de la concertation européenne est posée aujourd'hui.** Si l'on ne peut que se féliciter de ces belles déclarations, de l'adoption d'une position européenne commune, via le soutien de principe des 28 aux efforts de certains dont la France, l'Union européenne ne pourrait-elle, ne devrait-elle aller plus loin dans cette concertation, voire dans son engagement ?

Il est clair que les 28 États membres n'ont pas tous les moyens ou la volonté de s'impliquer dans cette crise. Dès lors peut-on

envisager une coopération dans un cercle plus restreint d'États membres volontaires, avec l'accord des 28 ?

En effet, plus de 40 pays ont annoncé leur souhait de participer, d'une manière ou d'une autre, à la coalition contre les djihadistes de l'État islamique. Sur cette quarantaine de pays, 9 États sont des membres de l'Union européenne. A ce stade, leur soutien complémentaire à l'aide humanitaire a été envisagé par chacun d'eux de la façon suivante :

**France : livraison d'armes** aux peshmergas kurdes. François Hollande a souligné début septembre « *l'importance d'une réponse politique, humanitaire et, si nécessaire, militaire, dans le respect du droit international* ». Mais surtout, lors de sa conférence de presse du 19 septembre, il a annoncé le premier sa **décision de faire participer la France à des frappes aériennes**. Il a rappelé qu'il répondait à une demande des autorités irakiennes, et précisé qu'il n'y aurait pas d'envoi de troupes au sol d'une part, et que la France n'interviendrait qu'en Irak.

**Royaume-Uni** : décrit comme un partenaire majeur Londres a livré le 10 septembre des mitrailleuses lourdes et des munitions aux forces kurdes, renforçant ainsi ses précédentes livraisons militaires. Le soutien inclut aussi la formation des peshmergas. Le 24 septembre, le Premier ministre David Cameron a obtenu du Parlement britannique le feu vert **pour participer aux frappes aériennes**.

**Belgique** : le Parlement a donné le 26 septembre son feu vert **pour participer aux frappes aériennes** avec 6 avions de combat F-16 aussitôt envoyés en Jordanie.

**Pays-Bas** : le gouvernement néerlandais a décidé de mettre 6 avions F-16 à la disposition de la coalition internationale pour une période d'un an.

**Allemagne** : trois livraisons ont été annoncées pour les combattants kurdes (30 systèmes de missiles antichars, 16 000 fusils d'assaut et 8 000 pistolets) alors que jusqu'alors l'Allemagne n'avait toujours fourni que des équipements à caractère non létal. **Cependant**

**Berlin n’entend pas se joindre aux frappes contre Daech**, pour des raisons politiques et logistiques.

**Danemark** : outre la livraison d’équipements militaires, le Danemark a décidé de déployer 7 F-16 **pour participer aux frappes aériennes**.

**Italie** : livraison de mitrailleuses, ainsi que d’armes légères – près de 30 000 kalachnikovs et des roquettes antichars.

**Pologne, Estonie** : livraisons d’équipements militaires.

À cette aide de type militaire s’ajoutent bien sûr, rappelons-le, l’aide humanitaire et les dons des États à des organismes intervenant dans la région (Unicef, Croix-Rouge, HCR, etc.). Les États de l’Union contributeurs dans ce domaine sont surtout la France, le Royaume-Uni, la Pologne, l’Italie, l’Espagne, l’Irlande, le Luxembourg, le Danemark, la Finlande et la Hongrie.

**Tous ces soutiens sont cependant des initiatives éparses** et l’Union européenne gagnerait sans doute plus de poids et de visibilité sur la scène diplomatique internationale si elle parvenait à une plus grande coordination, sans pour autant porter atteinte à la souveraineté de décision de chaque État membre en la matière.

Cette coordination semble d’autant plus s’imposer que des demandes d’aides sont directement adressées à l’Union européenne : ainsi l’ancien patriarche de Mossoul a appelé le 16 septembre l’Union européenne à aider l’Irak ainsi que les chrétiens et yazidis du pays, victimes, a-t-il souligné, d’un véritable génocide. Il s’est déclaré favorable, outre à l’aide humanitaire, à l’envoi d’armes.

**Rappelons qu’un dispositif de coopération, sur la base du volontariat des États membres, a été prévu par le Traité de Lisbonne** en matière de politique de sécurité et de défense commune (article 42 alinéa 6 du Traité et protocole n° 10).

Le problème de la non mise en place de la **Coopération structurée permanente – la CSP** – a déjà été développé longuement dans les travaux de notre commission relatifs à l’Europe de la défense, en particulier dans le rapport d’information n° 911 d’avril 2013 que j’avais présenté avec mon collègue Yves Fromion. Ce

rapport a détaillé les modalités de fonctionnement, les particularités et l'intérêt d'un tel dispositif. Rappelons qu'à l'issue de nos travaux une Résolution européenne a été adoptée (Texte adopté n° 131 du 4 mai 2013). Dans celle-ci, l'Assemblée nationale, entre autres propositions, souhaite que soit favorisée l'émergence de la Coopération structurée permanente et souligne que la CSP offrirait un cadre propice au développement d'initiatives concertées et concrètes. En tout état de cause, la création d'une CSP ne doit pas empêcher d'avancer à Vingt-huit.

Par ailleurs, dans ses conclusions des 19 et 20 décembre 2013, le Conseil européen a notamment déclaré qu'il « *s'engage résolument à ce qu'une PSDC<sup>1</sup> crédible et efficace continue d'être développée, conformément au Traité de Lisbonne et aux possibilités qu'offre celui-ci* » et qu'il « *demande aux États membres d'approfondir la coopération en matière de défense en améliorant la capacité de mener des opérations et des missions et en tirant pleinement parti des synergies afin d'améliorer le développement et la disponibilité des capacités civiles et militaires requises* ». Bien entendu, et comme le rappellent ces conclusions du Conseil, la PSDC doit continuer à se développer en coopération avec nos principaux partenaires, tels que les Nations-Unies et l'OTAN.

L'Union européenne a participé, en tant que telle, à la Conférence internationale sur l'Irak qui s'est tenue à Paris, aux côtés de deux autres organisations internationales (ONU et Ligue arabe) et de 26 pays. Cette Conférence s'est conclue par un appel à coordonner la lutte contre les djihadistes de Daech, lesquels représentent, selon le communiqué final, « *une menace pour l'Irak mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale* ».

**Nous nous retrouvons peu ou prou dans une configuration comparable à celle qui a prévalu au Mali et en Centrafrique, où la France, parmi les États de l'Union européenne, a joué le rôle moteur** dans la lutte contre un terrorisme qui menace la sécurité de l'Europe, tout en souhaitant un engagement d'autres États européens à ses côtés. Or, nos moyens militaires, engagés en Afrique, entre le Mali, le Tchad, le Niger, le Burkina Faso, la République

---

<sup>1</sup> PSDC : Politique de sécurité et de défense commune.



Centrafricaine, et quelques autres pays africains, sont déjà grandement sollicités. L'écart entre la capacité nominale de nos forces décrites dans le Livre Blanc, d'une part, et l'état réel de nos équipements et de nos capacités, d'autre part, s'amplifie. Les crédits alloués aux opérations extérieures devront en outre être adaptés.

Lors de la séance qui a eu lieu à l'Assemblée nationale le 24 septembre, pour permettre au Premier ministre d'informer la représentation nationale sur la décision d'engager des frappes aériennes, une belle unanimité s'est dégagée pour soutenir cette décision. Mais des orateurs de nos différents groupes politiques ont souligné également leur souhait que l'action de la France soit davantage soutenue par ses partenaires européens. **Où est l'Europe de la défense ?**

Comme l'a exprimé à cette occasion Manuel VALLS : « *La France agit lorsque sa sécurité est en jeu ; mais elle agit aussi pour l'Europe. L'Europe ne peut toutefois pas remettre sa sécurité à un seul de ses États membres, fût-ce la France. C'est pourquoi nous n'abandonnons pas notre volonté de voir progresser une véritable Europe de la défense.* »

Il ne faut pas que, dans la lutte anti-djihadiste, les partenaires européens de la France laissent celle-ci dans un isolement trop grand, faisant d'elle le portefaix des engagements verbaux de l'Union européenne. Nous accueillons avec satisfaction l'engagement du Royaume-Uni, de la Belgique, des Pays-Bas et du Danemark à rejoindre les rangs de la coalition mise en place pour mener des raids aériens. Faut-il nous en contenter ? **Le temps n'est-il pas venu de mettre en place, au niveau européen, un début d'approche globale en matière de défense ?**

Par ailleurs, ce même 24 septembre, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté à l'unanimité une résolution contraignante, qui impose aux États, sous peine de sanctions, d'empêcher leurs citoyens de rejoindre les organisations djihadistes. Cette résolution impose aussi aux États de coopérer entre eux pour « *renforcer les échanges d'informations permettant de repérer les combattants terroristes étrangers* ». À ce propos, nous soulignons qu'il pourrait être utile de renforcer le rôle du coordinateur de l'Union européenne pour la lutte

contre le terrorisme... Quoi qu'il en soit, le président du Conseil européen s'est félicité de cette résolution de l'ONU en précisant – une fois de plus – que « *l'Union européenne et ses États membres sont prêts à jouer leur rôle* ».

C'est pourquoi je vous suggère aujourd'hui d'adopter, si vous en êtes d'accord, des conclusions rappelant nos propositions relatives à la CSP et soulignant que sa mise en place pourrait permettre un engagement plus lisible et une meilleure coopération de l'Union européenne, dans le cadre de crises internationales telles que celle entraînée aujourd'hui par la situation gravissime en Irak. Son intérêt serait évident dans d'autres crises actuelles, comme la crise ukrainienne.

Je suis également prêt à y intégrer une proposition qui a été formulée lors du débat en séance publique du 24 septembre par le groupe écologiste, et qui a retenu mon intérêt : il s'agit de la **proposition d'organisation d'une conférence internationale pour la paix et la sécurité au Moyen-Orient, qui aurait pour objet prioritaire la question des minorités**.

Nous semblons en effet tous d'accord sur la nécessité de trouver des débouchés politico-diplomatiques à la crise irakienne. La nature et la dimension de notre engagement actuel en Irak n'apportent par exemple pas de solution à la situation des Chrétiens d'Orient. Les Kurdes reprochent aujourd'hui à la communauté internationale de les abandonner. **C'est à une « mobilisation humaniste » que les États membres devraient également s'employer.**

Rappelons, dans les termes exacts employés, la proposition du groupe écologiste (extrait du compte rendu intégral) :

*« La crise irakienne transcende les limites territoriales des États. Elle appelle des réponses globales, dans lesquelles l'Union européenne doit s'engager, faute de pouvoir, faute de vouloir le faire militairement. Aussi, du point de vue diplomatique, le groupe écologiste propose l'organisation d'une conférence internationale pour la paix et la sécurité au Moyen-Orient qui aurait pour objet prioritaire la question des minorités.*

*En 1991 d'ailleurs, la France avait obtenu la tenue d'une telle conférence lors de son engagement dans la coalition pour libérer le Koweït. Convoquée par l'ONU, les États-Unis, l'URSS mais aussi l'Union européenne, qui s'appelait à l'époque la Communauté économique européenne, elle avait à l'époque obtenu de nombreux résultats, on l'oublie trop souvent, notamment les accords d'Oslo entre Israël et la Palestine. »*

Afin de conforter l'implication de l'Union européenne trop en retrait jusqu'à présent, nous pourrions suggérer qu'elle prenne l'initiative de convoquer cette conférence, qui serait l'occasion d'aborder également le sujet de l'accueil des réfugiés dans nos différents États membres.

## PROPOSITION DE CONCLUSIONS

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne et notamment son titre V relatif aux dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et aux dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment sa cinquième partie relative à l'action extérieure de l'Union,

Vu le protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 relatives à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC),

Considérant qu'il est de la responsabilité de l'Union européenne d'assurer la mise en œuvre des dispositions des traités précités, telles que modifiées par le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 ;

Considérant que certaines de ces dispositions, notamment celles relatives à la coopération structurée permanente, n'ont pas encore été mises en œuvre ;

1. Exprime sa vive émotion face aux exactions commises depuis l'été 2014 en Irak ;

2. Souligne que le Conseil européen a déclaré dans ses conclusions du 30 août 2014 que l'Union européenne est déterminée à contribuer à contrer la menace que représentent DAESH et les autres groupes terroristes en Irak et en Syrie ;

3. Estime que la visibilité et l'efficacité de l'Union européenne face à de telles menaces seraient meilleures s'il existait un cadre de coopération approprié ;

4. Rappelle qu'elle s'est déjà prononcée, lors de précédents travaux, en faveur de la mise en place de la Coopération structurée permanente – CSP – prévue par le Traité de Lisbonne et que la Résolution européenne sur l'Europe de la défense, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 mai 2013, exprime ce souhait ;

5. Rappelle que le Conseil européen lui-même dans ses conclusions des 19 et 20 décembre 2013 « s'engage résolument à ce qu'une PSDC crédible et efficace continue d'être développée, conformément au Traité de Lisbonne et aux possibilités qu'offre celui-ci » et qu'il « demande aux États membres d'approfondir la coopération en matière de défense en améliorant la capacité des missions et des opérations et en tirant pleinement parti des synergies afin d'améliorer le développement et la disponibilité des capacités civiles et militaires requises » ;

6. Demande, compte tenu de la volonté, clairement exprimée par l'Union européenne, de contribuer à contrer les menaces qui découlent aujourd'hui de la situation en Irak, la mise en place dans les meilleurs délais de la Coopération structurée permanente.

7. Souhaite que l'Union européenne prenne l'initiative d'organiser une conférence internationale pour la paix et la sécurité au Moyen-Orient qui aurait pour objet prioritaire la protection des minorités.